

LES SANCTIONS CONTRE LES ÉTATS MEMBRES (ARTICLE 44)

Une innovation importante du Projet Spinelli consistait dans l'introduction, dans le texte du Traité d'Union européenne, de l'obligation des États membres de respecter les principes démocratiques et les droits fondamentaux. Ces derniers faisaient partie du droit communautaire, mais seulement grâce à une jurisprudence "créatrice" de la Cour de justice. À ce propos il faut souligner que le Préambule déclarait déjà que les États contractants se fondaient sur leur adhésion aux principes de la démocratie pluraliste, du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Une obligation plus précise pouvait être déduite de l'article 4, paragraphe 4 du Projet, lequel établissait que la violation grave et persistante des principes démocratiques ou des droits fondamentaux par un État membre pouvait entraîner l'adoption de sanctions suivant les dispositions de l'article 44. Bien que dans une mesure limitée et partielle, l'article 4 représente un modèle pour l'introduction, par le Traité d'Amsterdam du 20 octobre 1997, dans le Traité sur l'Union européenne des principes sur lesquels l'Union se fonde, qui sont devenus, dans le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, les "valeurs" de l'article 2, c'est-à-dire le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme.

Comme on l'a observé, ledit article 44 prévoyait une procédure de sanction dans le cas de violation grave et persistante des principes démocratiques ou des droits fondamentaux (ainsi qu'en tout autre cas de violation grave et persistante des dispositions du Traité). Cet article a aussi inspiré la procédure de sanction, instituée par le Traité d'Amsterdam et modifiée par le Traité de Nice du 26 février 2001 et par le Traité de Lisbonne (article 7 du Traité sur l'Union européenne), contre un État membre qui est responsable d'une violation grave et persistante des valeurs prévues dans l'article 2. Aussi bien dans le Projet Spinelli que dans le texte en vigueur du Traité sur l'Union européenne le recours à cette procédure est limité aux cas de violations graves et persistantes; c'est-à-dire non dans l'hypothèse d'une violation particulière ou occasionnelle (pour laquelle on devrait utiliser la procédure en manquement suivant l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), mais lorsqu'on est en présence d'une violation importante et, principalement, systématique ou structurelle des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

L'article 7 du Traité sur l'Union européenne remet aux institutions politiques de l'Union la constatation de la violation, ainsi que la décision de suspendre certains des droits de l'État en question découlant des Traités européens, tandis que la Cour de justice a une compétence très réduite: en fait elle ne peut se prononcer que sur le respect des seules prescriptions de procédure prévues par l'article 7, mais pas sur le fond de la prétendue violation des valeurs visées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

Il faut souligner que même la simple constatation d'une violation grave et persistante par un État membre est susceptible de jeter le discrédit sur cet État sur la

scène internationale, étant donné que les valeurs en question sont celles sur lesquelles l'Union se fonde et sont, en définitive, les valeurs identitaires des démocraties occidentales. Mais également au niveau interne une telle constatation, en se résolvant par une "condamnation" du Gouvernement (ou de la majorité politique) de l'État, peut provoquer des réactions politiques et sociales contre ce Gouvernement. Et pour cause le Président de la Commission José Barroso définit le mécanisme envisagé par l'article 7 une option nucléaire.

Pourtant la constatation d'une violation grave et persistante requiert l'unanimité dans le Conseil européen et l'approbation du Parlement européen et cela rend extrêmement difficile une telle constatation. En fait, en présence d'une spécifique violation de l'État de droit, découlant de la méconnaissance de l'indépendance des juges, la Cour de justice a recouru à la voie différente des procédures "ordinaires" de caractère juridictionnel, tels que le recours en manquement ou la compétence à titre préjudiciel.

Il faut reconnaître que la procédure établie par l'article 7 entraîne les inconvénients qui proviennent de son caractère essentiellement politique. D'une part, il y a le risque d'une paralysie du mécanisme à cause du soutien à l'État en question donné par d'autres États dans le Conseil européen ou par des forces politiques, proches de son Gouvernement, dans le Parlement européen. De l'autre, il y a le risque que dans le Conseil européen ou dans le Parlement des coalitions se forment, entre des Gouvernements ou entre des groupes politiques, qui seraient hostiles à un État donné (ou à son Gouvernement) et qui profiteraient de la procédure considérée seulement dans le but politique d'attaquer et de discréditer cet État ou son Gouvernement.

En conclusion, la procédure envisagée par l'article 7 du Traité sur l'Union européenne a le défaut de fond de confier à des organes *politiques* la tâche de constater la violation par un État de son obligation, de nature *juridique*, de respecter les valeurs énoncées dans l'article 2 du Traité. Au contraire, l'article 44 du Projet Spinelli établissait que le Conseil européen pouvait prendre, sur avis conforme du Parlement européen, des mesures à titre de sanction contre un État membre, mais il attribuait à la Cour de justice la compétence de constater la violation grave et persistante de la part de cet État. Et il n'y a pas de doute que le juge soit l'organe le plus indiqué (peut être le seul indiqué) pour établir la violation d'une obligation juridique, telle que celle de respecter les valeurs sur lesquelles l'Union européenne se fonde.

Ugo Villani

Professeur émérite de Droit international, Université de Bari Aldo Moro.